B. POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR

La política de comercio exterior chileno —con muy breves interrupciones— ha sido nefasta para el país pues ha limitado seriamente nuestra tasa de crecimiento económico al restringir el acceso de recursos productivos a los sectores exportadores que son los que tienen el más alto potencial de desarrollo. En efecto, a través de los mecanismos descritos en el diagnóstico presentado, vimos como dicha política ha creado fuerzas artificiales que han favorecido la sustitución de importaciones, especialmente de bienes suntuarios o prescindibles al menos. El bajo tipo de cambio incentiva todo tipo de importaciones; para evitar problemas de balanza de pagos se crearon aranceles que limitaban la importación de bienes suntuarios y prescindibles y que permitían las importación de bienes de primera necesidad. El resultado ha sido una estructura de precios relativos internos que desincentiva la producción de bienes de primera necesidad y alienta la producción de bienes sunturarios y prescindibles. En muchos de estos últimos Chile no posee ventajas comparativas como para poder producirlos a precios competitivos con los mercados mundiales; de aquí que su producción sea exclusivamente para los pequeños mercados internos, incapaces de justificar la producción en gran escala que es necesaria para hacer visible la aplicación de la tecno-

logía moderna que permitiría rebajas sustanciales en los costos de producción.

La política cambiaria descrita ha desincentivado, por otro lado, a las industrias de exportación, ya que el bajo tipo de cambio reinante no permite cubrir los costos internos de producción a precios competitivos con los mercados mundiales. Un sector particularmente afectado por estas erradas políticas ha sido la agricultura y su posible industrialización. Incluso en el cobre el resultado fue negativo pues se sumó a factores políticos que inhibieron el nivel de nuevas inversiones, con lo que Chile perdió participación en el mercado mundial en los últimos 20-25 años.

La política de sustitución de importaciones ha tenido también repercusiones negativas en el rubro de las materias primas (CAP, PETRODOW, ENAP, Químicas, etc.) puesto que al encarecerlas, condena a la imposibilidad de competir y exportar a las actividades internas que las utilizan; muchas de éstas serían eficientes a niveles internacionales si pudieran obtener insumos a precios competitivos.

Por todo lo anotado se comprenderá que es difícil exagerar el papel que nuestras políticas de comercio exterior han jugado en el bajo y frustrante ritmo de nuestro desarrollo económico.

Para dinamizar nuestra economía y transformarla en un sistema eficiente que permita dar solución justa y rápida a nuestros problemas sociales y económicos, es imprescindible adoptar las siguientes decisiones:

1. Elevar el tipo de cambio a un nivel real

Este tipo de cambio, junto con las otras medidas que se describen a continuación, equilibraría la Balanza de Pagos en

el mediano plazo y daría un poderoso incentivo a las exportaciones generales y en especial a la agricultura y minería.

2. Mantener el tipo de cambio en términos reales a través del tiempo, salvo que haya cambios en las variables reales de la economía que aconsejen alterarlo

La mantención del tipo de cambio en términos reales es un requisito indispensable para lograr un traslado importante de recursos hacia industrias de exportación. En consecuencia, y mientras no se alcance una relativa estabilidad de precios, sería indispensable que el Banco Central siga devaluando en forma periódica y con la frecuencia necesaria, para que no haya devaluaciones demasiado altas o predecibles que induzcan a la especulación.

Es aconsejable, desde un punto de vista práctico, que el Banco Central elimine las fluctuaciones del tipo de cambio provocadas por situaciones de corto plazo. Un tipo de cambio fluctuante libremente crearía incertidumbre, en circunstancias de que lo que se necesitaría sería, precisamente, un alto grado de certidumbre para atraer inversiones al campo de las exportaciones.

Para distinguir entre estas fluctuaciones de corto plazo y fluctuaciones más permanentes, debidas a cambios en las variables reales de la economía, sería menester fijar una política de reservas que fuera indicando la necesidad de devaluar (estas devaluaciones son además de las producidas por la inflación). Una acumulación "excesiva" de reservas no llevaría necesariamente a disminuir el tipo de cambio; se preferiría efectuar ajustes arancelarios que aceleran la llegada a la tarifa común o, estando ya en ella, la rebajaran de nivel. De esta manera se mantendrían los incentivos a la inversión en indus-

trias de exportación. Una caída "excesiva" en el nivel de reservas llevaría a una devaluación que recobrara el equilibrio perdido.

Además de la política de reservas el Banco Central podría crear un mercado de divisas "a futuro" que indicaría lo que los exportadores, importadores e inversionistas proyectan como realidad futura. Compras o ventas excesivas a futuro indicarían la necesidad de estudiar las posibilidades de una devaluación o rebaja de aranceles, respectivamente.

Es fundamental que la política cambiaria no se altere y que se cree conciencia, tanto a nivel de Gobierno como del grueso público, de la importancia que tiene la permanencia de esta política; si, por ejemplo, se crean expectativas de que el tipo de cambio se elevará menos que los precios internos, se produce un efecto funesto en la asignación de recursos ya que el riesgo de invertir en el sector exportador aparece incrementado por la inestabilidad de la política cambiaria, lo que inevitablemente acarrea una contracción de las inversiones en este sector.

3. Rebajar los aranceles en grado importante al mismo tiempo que se alza el tipo de cambio

Anunciar con amplia publicidad una política de desgravación arancelaria que, a partir de la rebaja inicial señalada en el punto anterior, empezaría a operar en forma automática.

El objetivo es llegar, en el menor plazo posible, a una tarifa única de alrededor de 30%. Esta tarifa sería igual tanto para bienes finales como para materias primas. Es importante que la tarifa sea igual para todo tipo de bienes pues así la tarifa efectiva (tarifa que mide la protección al valor agregado por los distintos procesos productivos) también es igual para todos los procesos productivos y ésta es una condición

importante para la asignación óptima de los recursos productivos nacionales.

La desgravación programada y anunciada permitirá que las empresas conozcan sus posibilidades reales tanto a corto como a largo plazo y puedan planificar su desarrollo en forma realista y eficiente. La tarifa efectiva ideal es de 0% pues así no se discrimina en favor de ningún tipo de actividad económica. Propiciamos una tarifa pareja e igual a un valor próximo a 30% porque ello permite algún grado razonable de protección a los sustitutos de importación y porque bajo el argumento de la tarifa científica, aun bajo distorsiones extremas, difícilmente se puede justificar una tarifa mayor.

Dicha tarifa permite un tipo de cambio menor que el que existiría sin ella; por esto la tarifa discrimina en contra de las exportaciones y a favor de los sustitutos de importaciones, de manera que podría ir acompañada de subsidios a las exportaciones en cuanto el presupuesto fiscal lo permita.

Para proteger a la industria nacional del posible dumping de sus competidores extranjeros, se establecerá un valor mínimo de aforo. En esta forma los productos afectados por el dumping no podrán entrar al país en condiciones de anormalidad de precios y pagarán tarifas por su valor normal.

El aforo se determinaría de acuerdo a un promedio móvil de los precios internacionales de los últimos tres a cinco años; en esta forma las rebajas de costo que ocurran por razones tecnológicas serán tomadas en cuenta y no serán confundidas con el dumping.

4. Abolir las prohibiciones de importación,

sustituyéndolas por:

— Tarifas de acuerdo con el programa general automático anunciado, e

— Impuesto al consumo para aquellos productos en que no se desee gastar divisas y en los cuales, por lo mismo, no se deban gastar recursos en producirlos internamente.

5. Crear mecanismos de promoción de exportaciones, tales como:

— Subsidios para asesoría y costos fijos de comercialización en el extranjero, y
— Créditos de corto y largo plazo. Estos créditos empezarán a funcionar como resultado de las medidas que se proponen para crear un eficiente mercado de capitales; pero sería aconsejable la intervención del Estado, por lo menos inicialmente, para acelerar el proceso.

La política de comercio exterior propuesta tendrá por efecto un cambio importante en los precios relativos internos que pasarán a reflejar los precios vigentes en los mercados mundiales. Este cambio de precios relativos es imperativo, pues sólo así Chile podrá provocar la reasignación de recursos internos que necesita para iniciar un proceso sostenido de rápido desarrollo económico. Los recursos productivos abandonarán las actividades más ineficientes y se volcarán hacia las actividades más eficientes entre las cuales se encontrarán preferentemente las exportaciones. Este proceso no es, obviamente, de corta duración y antes de que dicha reasignación se cumpla totalmente habrá un período de transición en que se presentarán dos problemas que habrá que solucionar y que son:

— Inflación adicional, y
— Cierto nivel de desempleo.

El cambio de los precios relativos supone la elevación del valor de algunos bienes en relación a otros. Teóricamente, si existieran las condiciones para una estabilidad total, las alzas de algunos precios deberían verse contrarrestadas por bajas en el valor de otros bienes y en promedio el nivel de precios no variaría. Sin embargo, estas condiciones ideales difícilmente se dan en la realidad, ya que existe un fenómeno de inflexibilidad a la baja de precios; esto significa que cuando hay disminuciones de demanda, los productores en el corto plazo tienden más bien a reducir su nivel de producción que a bajar los precios de sus productos, ya que el valor de los insumos y el costo de los salarios permanece constante. Por ello se estima que cuando se producen cambios en los precios relativos, esto acarrea en el corto plazo un aumento en el nivel general de precios. Dado que, en el momento de iniciar el presente programa económico, existirán presiones inflacionarias fuertes que habrá que desahogar, el problema de cambio de precios relativos se reducirá mucho ya que se alcanzará en un ambiente de alza generalizada en el valor de los bienes y servicios. En este caso bastará pues que algunos precios suban menos que otros. Este aspecto se tratará más detenidamente en el capítulo sobre Política Monetaria y en el capítulo final que trata sobre la secuencia de las políticas generales propuestas en el Programa Global.

El desempleo que se genere por la implementación de las medidas de comercio exterior propuestas será un fenómeno de corto plazo y menos grave de lo que pareciera a primera vista por lo siguiente:

a) Las actividades más perjudicadas dan, globalmente, menor volumen de empleo que las actividades más beneficiadas; en consecuencia, el verdadero problema que se presentaría sería solamente por la posible falta de movilidad relativa de los factores.

b) Para que se les creen problemas a las actividades ineficientes es necesario que se efectúen importaciones de los bienes que ellas producen. Estas importaciones serán inicialmente difíciles dadas las condiciones caóticas de reservas internacionales con que se iniciará el nuevo Gobierno; ello dará un período de respiro durante el cual se estarán expandiendo y creando nuevas fuentes de empleo en las actividades beneficiadas. Este efecto retardatorio vendrá del relativamente alto tipo de cambio "social" inicial y del hecho que los aranceles no bajarán de golpe; incluso quizás haya que estudiar medidas iniciales que eviten importaciones masivas —además de los impuestos al consumo— de artículos prescindibles en que haya gran demanda insatisfecha o el ánimo de crear stocks. Los impuestos al consumo de ciertos bienes tenderán a acelerar el traslado de recursos y a agravar el problema inicial de desempleo.

c) Las actividades perjudicadas sólo necesitarían cubrir los costos variables (remuneraciones y materias primas primordialmente) para continuar operando; en consecuencia, muchas de ellas podrán seguir funcionando y desaparecerán solamente en forma gradual si son finalmente incapaces de mejorar su eficiencia.

d) Es posible —y muy probable— que algunas de las actividades que aparecen como ineficientes, a los precios vigentes estén realizando utilidades monopólicas y que, en consecuencia, puedan rebajar sus precios sustancialmente renunciando a dichas utilidades. En aquellas en que éste sea el caso, el impacto de las medidas propuestas se verá aminorado e incluso puede llegar a desaparecer.

e) Las medidas de comercio exterior adoptadas harán subir el precio de los bienes de capital en forma sustancial lo que significa que el costo de la mano de obra bajará en términos relativos. Este efecto se verá fortalecido por la reforma previsional, por la racionalización de la ley de inamovilidad y por el programa de estabilización que por fuerza tendrá que actuar sobre los sueldos y salarios en general. El resultado neto será un aumento de la cantidad de demanda de trabajo que atenuará la tendencia al desempleo provocado por las actividades más ineficientes.

f) La integración de procesos productivos, el abandono de ciertas líneas de producción y la expansión de otras, pueden permitir reformas tecnológicas que incorporarían economías de escala hasta ahora inalcanzables y que significarían bajas de costos de cierta magnitud. Son numerosos los técnicos, por ejemplo, que aducen que la CAP es ineficiente porque se ve obligada a producir una gama exageradamente amplia de productos. Afirman que si se importaran ciertos productos y la capacidad productiva se concentrara en los restantes, CAP podría competir internacionalmente. De ser efectivo, esto sería de extraordinaria importancia pues permitiría obtener una rebaja sustancial en el costo de un insumo tan importante para otras actividades, como el acero.

Creemos interesante destacar que el efecto que las medidas de comercio exterior propuestas tengan sobre el bienestar del país puede ser importante y muy rápido, pues las actividades que primero y más se verán afectadas, serán las muy ineficientes y las muy eficientes.

Las ineficientes se verán afectadas adversamente pero éstas aportan muy poco en términos de bienestar; en conse-

cuencia, bastarán muy pocas divisas para reemplazar ventajosamente su aporte al consumo y/o a la inversión (ello sin contar con su aporte en recursos liberados). Las actividades muy eficientes, por otro lado, tienen obviamente gran capacidad para hacer aportes sustanciales al bienestar de la población y al expandirse irán absorbiendo recursos desempleados que hayan sido liberados.

6. Reestudiar los tratados de integración regional y muy en especial el Pacto Andino

La política de desgravación arancelaria y el establecimiento de paridades reales ayudará, en una primera etapa, a que Chile normalice sus situación con los países de ALALC y del Pacto Andino. En la actualidad nuestro país ha debido recurrir al sistema de cláusulas de salvaguardia para impedir importaciones que se podrían realizar debido al bajo tipo de cambio existente; por lo que en la práctica la aplicación de los tratados se encuentra suspendida. Sin embargo, en una segunda etapa, la existencia de un arancel común del Area Andina puede limitar o detener a un nivel no deseado el proceso de desgravación arancelaria, ya que la política aquí propuesta es más acelerada que la que establecen los tratados correspondientes. En este sentido Chile deberá promover una mayor flexibilidad en la aplicación de los acuerdos de integración y lograr que éstos se hagan compatibles con el nivel interno de tarifas que se desea alcanzar. Por otra parte, es interesante destacar que la política de comercio exterior aquí diseñada permitirá aprovechar gran parte de las franquicias otorgadas a Chile y que no se utilizan debido a la deficiente política cambiaria y arancelaria que se ha aplicado. Además, lo que nos parece más importante, colocará oportunamente al país en una situación verdaderamente competitiva con rela-

ción al resto del continente, por lo que el proceso de integración lejos de menoscabar nuestra economía o representar un riesgo para nuestra economía, encontrará al país preparado para pesar e influir en las decisiones del resto de los países asociados.

7. Diseñar una política racional de endeudamiento externo y de inversiones extranjeras

La renegociación de la deuda externa realizada por el actual Gobierno, junto al endeudamiento neto de los años 1972 y 1973 que emana de los enormes déficit en nuestra Balanza de Pagos para esos años, creará una delicadísima situación de reservas para el año 1974 y siguientes, en que empiezan a vencer dichos compromisos. Esto exigirá el diseño de una política de endeudamiento externo y de inversiones extranjeras que ayude a resolver el problema financiero de los años 74 a 76, sin que ello signifique posponer o abandonar un vasto programa de inversiones internas que son indispensables para la reestructuración de la economía y para asegurar una alta tasa de crecimiento desde el primer año. Ello hace necesario por una parte renegociar la deuda externa por varios años y por otra parte, acentúa la necesidad de desarrollar rápidamente al sector exportador para proveer al país de las divisas necesarias que hagan posible una mayor tasa de endeudamiento con el exterior.

Sobre estos temas volveremos más adelante en el capítulo sobre Política Monetaria y en el capítulo final sobre la secuencia de las políticas propuestas. Cabe sí señalar que las inversiones extranjeras aportan no sólo capitales sino que conocimientos y tecnología; por ello deben ser bienvenidas al amparo de un estatuto razonable que garantice la soberanía nacional, la eficiencia y la equidad respecto de los

inversionistas nacionales que no deben sufrir ninguna discriminación respecto de los extranjeros.

8. Políticas específicas en torno a los movimientos de capitales

La implantación de nuevas políticas de comercio externo y tipo de cambio, no resuelven en el corto plazo los problemas relacionados con salidas de capitales nacionales al exterior. La dramática crisis económica que agita al país, la inseguridad reinante y la existencia de un inevitable período de ajuste para la aplicación de la nueva política económica, mantendrán durante algún tiempo el interés de ciertos sectores por retirar sus capitales del país; estos problemas desaparecerán en el mediano plazo, pero es importante mantener durante algún tiempo controles especiales para evitar fugas masivas de capital, no sólo por su efecto económico, que puede tener cierta importancia, sino también por su impacto moral y sicológico que puede dañar seriamente la imagen del Gobierno.

Para lograr el objetivo señalado se considera importante mantener la actividad del Banco Central como regulador del mercado de divisas y establecer un área especial de cambios para ingresos y egresos de capitales foráneos y para turismo. En su línea gruesa los mecanismos utilizados serían similares a los existentes hasta 1970. En el caso de la venta de divisas para turismo se considera conveniente la aplicación de un impuesto equivalente a aquellos que gravan los consumos suntuarios. En el corto plazo y en tanto persistan los problemas de comercio exterior se mantendrá un sistema de cuotas por días de viaje; estas limitaciones deberán ser más flexibles que las actuales, para eliminar una de las causas del mercado negro y en la medida que la Balanza de Pagos lo

permita se irán incrementando las facilidades hasta llegar a un régimen normal.

Los movimientos de capitales de largo plazo, sean éstos créditos o inversiones permanentes, serán regulados según lo expuesto en el punto anterior y deberán ser debidamente declarados e inscritos en el Banco Central para asegurar sus condiciones de retorno futuro.

La difícil situación inicial de reservas y el déficit de arrastre de la Balanza de Pagos harán imprescindible en la primera etapa un fuerte endeudamiento de corto plazo, utilizando para ello los mecanismos de la banca comercial y otros del mercado internacional de capitales. Es importante que se adapte la actual estructura bancaria nacional para poder captar esta clase de recursos, a la vez que se cautelen los riesgos de un endeudamiento exagerado de corto plazo que puedan poner en peligro la mantención de la política global de tipo de cambio y monto de reservas. En el análisis de la política de mercado de capitales se sugieren algunas medidas concretas al respecto.

En el mediano plazo, logrado el equilibrio de la Balanza de Pagos, deberá plantearse el problema de cómo acelerar los procesos de integración con otras naciones y en forma muy especial la posibilidad de que empresas chilenas formen subsidiarias en el exterior que faciliten la complementación económica, sea de procesos o de mercados, con otros países. Sugerimos en esta materia un criterio amplio, que facilite la formación de empresas chilenas de carácter internacional, no sólo porque pueden constituir una poderosa herramienta de penetración en ciertos mercados, sino porque además plantean en forma concreta el desafío de elevar el nivel tecnológico y administrativo de la empresa matriz nacional y cambian el horizonte económico de los empresarios chilenos. Al plantear este tema surge obviamente la pregunta ¿pero si necesitamos capitales para nuestro propio desarrollo, por qué

dar facilidades para que éste se localice en otras naciones? La respuesta no es tan obvia, pero es realista: es posible utilizar como fuente de financiamiento el mercado internacional de capitales y recurrir a él directamente o por medio de la banca nacional. Los hechos han demostrado que muchos de los chilenos que abandonaron el país después de 1970, han formado o participado exitosamente en empresas de otros países del continente. Estos chilenos con conocimiento de las características de otros países, de sus mercados y avance tecnológico, pueden aportar su valiosa experiencia y sus conexiones a la formación o ampliación de empresas chilenas que tengan sucursales en el exterior, ello permitirá o facilitará la expansión de los mercados de exportación, hará posible la división de los costos de nuevas tecnologías en mercados más amplios, permitirá una mayor especialización de empresas industriales y será una poderosa palanca para promover la integración. Al mismo tiempo, colocará a las empresas nacionales en un plano de mayor igualdad con respecto a las empresas multinacionales de origen americano y europeo que están utilizando las ventajas que ofrecen los procesos de integración para expandir sus intereses en el continente.